ملخص البحث

تهدف هذه الدراسة الى بيان اثر نظرية المرفق العام على نفاذ و تنفيذ القرارات الادارية سواء كانت تجاه الادارة ، او تجاه الافراد . فأما اثر نظرية المرفق العام على نفاذ القرارات الادارية تجاه الادارة يظهر بصورتين هامتين هما حالات اباحة رجعية القرارات الادارية الى الماضي، وحالة امكانية ارجاء الادارة لأثار قراراتها الادارية الى تاريخ لاحق لتاريخ صدورها.

واما اثر النظرية على نفاذ قراراتها تجاه الافراد فلا تنفذ قراراتها الا بعد علمهم به بواسطة الاعلان ، او النشر او العلم اليقيني .

كما ان لنظرية المرفق العام اثرا واضحا على آليات تنفيذ القرار الاداري فبموجب هذه النظرية تتمكن الادارة من تنفيذ قراراتها بنفسها وبصورة مباشرة ووفقا لحالات معينة وهذه الحالات هي اذا وجد نص صريح في القانون او اللوائح يبيح لجهة الادارة التنفيذ المباشر ، وحالة الضرورة وحالة امتناع الافراد عن تنفيذ قانون او لائحة ، اما اذا لم ترغب الادارة تنفيذ قراراتها بنفسها فأنها تلجأ الى القضاء حيث تملك اقامة الدعاوى الجزائية او المدنية لضمان تنفيذ القرار الاداري بموجب قرارات قضائية ملزمة.

المقدمة

اولا: موضوع البحث :

القرار الاداري يصدر لينفذ في حق الافراد ، وفي حق الادارة . والنفاذ هو الاحتجاج بما حواه القرار الاداري في مواجهة الادارة ، والافراد على حد سواء، وحينما ينفذ القرار الاداري فانه يرتب حقوقاً وواجبات سواء كان في حق الادارة ، او في حق الافراد.

ولنظرية المرفق العام اثراً واضحاً على نفاذ القرار الاداري ، فالقاعدة ان القرار الاداري ينفذ حال صدوره، ولكن اذا تطلبت مصلحة المرفق العام وديمومية نشاطه صار من اللازم ان يقترن زمان نفاذه بأثر رجعي ، اي يمكن ان يمتد نفاذه الى ما قبل صدوره وهذا ما يسمى

برجعية القرارات الادارية ولا يتوقف الأمر على الرجعية ، بل يمتد ايضا الى المستقبل وذلك عند ارجاء آثار نفاذه الى المستقبل وهذا الأمر له أثر على القرارات التنظيمية اكثر من القرارات الفردية كون الاخيرة يترتب عليها حقوقا مكتسبة لا يمكن المساس بها الا في أوضاع محددة. اما بالنسبة لنفاذ القرار الإداري بحق الافراد ، فانه لا يمكن ان ينفذ بحقهم الا اذا وصل الى علمهم اما بالنشر ، أو بإلاعلان ، او بالعلم اليقيني، فلا يمكن الاحتجاج بالقرار الإداري في مواجهة الافراد قبل نشره او اعلانه وهذه القاعدة اعتبرت من النظام العام ، ولنظرية المرفق العام اثر واضح على تنفيذ القرار الإداري، فتنفيذ القرار الإداري هو الآلية التي تتحقق بها غاية اصداره، وبدونه لا يحقق ذلك القرار الاثر المقصود منه . والاصل هو تنفيذ القرارات الادارية للمخاطبين بها طوعاً ، فاذا لم ينصاع الافراد لهذا التنفيذ طوعاً كان للإدارة الحق في اجبارهم على ذلك اما باستخدام التنفيذ المباشر من تلقاء نفسها ، واما بلجوئها للقضاء طلبا لاستصدار حكم يجبر الافراد على تنفيذ القرار الإداري. وما هذه الوسائل التي تستخدمها الادارة الا لضمان تنفيذ القرار الإداري تحقيقا للصالح العام وضماناً لديمومة نشاط المرفق العام بانتظام واطراد دون تلكؤ وانقطاع ، ما دام هذا القرار يحقق مصلحة المرفق العام ويشبع الحاجات العامة .

ثانيا: مشكلة البحث :

يثير موضوع نفاذ القرار الإداري وعلاقته بنظرية المرفق العام العديد من الأسئلة اولها هو هل ان لنظرية المرفق العام اثر على نفاذ القرار الإداري؟ من حيث اثرها على سريان القرار الإداري من حيث الزمان سواء كان اثرها على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية , أو اثرها على قاعدة فورية نفاذ القرار الإداري .

وثانيها هو هل ان لنظرية المرفق العام اثرآ واضحآ على آلية تنفيذ القرار الإداري سواء كان أثرها على التنفيذ المباشر بما فيه حالة وجود نص قانوني يبيح للإدارة التنفيذ المباشر, وحالة امتناع الأفراد عن تنفيذ قانون او لائحة وحالة الضرورة ؟ ومن خلال هذا البحث سنحاول الأجابة على الأسئلة المذكورة اعلاه وصولآ للأجابة على السؤال الأساسي الذي يطرحه موضوع البحث ، وهو هل ان لنظرية المرفق العام ذات او نفس التأثير الكبير الذي

لمعت به عند ابتداعها لأول مره في حكم مجلس الدولة الفرنسي ونقصد به حكم بلانكو لعام ١٧٨٢؟

ثالثا: اهمية البحث :

تؤدي نظرية المرفق العام دورآ هامآ في مجال تنفيذ القرار الإداري فلأجل ان يحقق القرار الأداري غايته وهي خدمة المرفق العام والحفاظ على دوام سيره لابد من تنفيذه ، فلو امتنع الأفراد عن تنفيذه صار من حق الأدارة اللجوء الى التنفيذ المباشر ، وهذا حق ثبت للأداره حصرآ دون غيرها بأعتبارها سلطة عامة ، وبأعتبارها صمام الأمان الدائم لدوام سير المرفق العام بأنتظام اضطراد .

حيث تستطيع الأدارة بموجب هذه الألية تنفيذ قراراتها الأدارية بنفسها رغما على ، اما في حالة عدم رغبة الأدارة من اللجوء للتنفيذ المباشر فلها حق اللجوء للقضاء لأستصدار حكما قضائيا ملزما لتنفيذ قراراتها الأدارية وما اقرت هذه الضمانات الا للحفاظ على دوام سير المرفق العام بأنتظام واضطراد.

الا انه قبل تنفيذ القرار الأداري يجب اولآ ان يكون نافذآ في حق الأدارة من جهه ، وفي حق الأفراد المخاطبين به من جهه أخرى .

وتؤدي نظرية المرفق العام دوراً هاماً كذلك في مجال نفاذ القرار الإداري فبعد ان كانت القاعدة المألوفة هي سريانه على الحالات الماضية ، وكذلك الامر بالنسبة لمبدأ فورية نفاذ القرار الإداري حيث تستطيع الإدارة استثناءً من المبدأ المذكور واستجابة لمقتضيات نظرية المرفق العام ارجاء ترتيب اثار قراراتها الإدارية الى فتره لاحقه على صدورها اذا اقتضت مصلحه المرفق العام ذلك

وكذلك هو الامر بالنسبة لنفاذ القرارات الإدارية بحق الافراد ، فلا يمكن الزام الأفراد بالقرار الإداري الا بعد اعلامهم به بالطرق المقرة قانونا وهي النشر، الإعلان ،والعلم اليقيني.

رابعا : منهجية البحث :

سيتم تناول موضوع البحث وفق اسلوب الدراسة التحليلية المقارنة التـــي نـــروم مـــن خلالها بيان اهم القواعد القانونية العراقية والأجنبية المتعلقة بموضوع بحثنـــا ، اضـــافة الـــى تعزيز البحث بالنصوص التشريعية الفرنسية والمصرية والعراقية في مجـــال تنفيـــذ القـــرار الأداري سعياَ منا للوصول الى الفكرة القانونية السليمة التي تؤكد ثبات نظرية المرفـــق العـــام ودورها البارز في مجال الأعمال القانونية للأدارة .

خامسا : خطة البحث :

تتطلب هذه الدراسة انتهاج خطة تعتمد على تقسيم البحث الى مبحثـــين حيـــث يتنـــاول المبحث الأول أثر نظرية المرفق العام في نفاذ القرار الأداري وينقسم الى فـــرعين : يتنـــاول المطلب الأول سريان القرار الأداري من حيث الزمان ، اما المطلب الثاني فأنه يتناول سريان القرار الأداري بحق الأفراد اما المبحث الثاني فأنه يتناول أثر نظرية المرفق العام على آليـــة تنفيذ القرار الأداري وينقسم الى فرعين : يتناول المطلب الأول التنفيذ المباشر ، اما المطلـــب الثاني فأنه يتناول التنفيذ عن طريق القضاء . وأخيرا ننتهي بخاتمة نبين فيها ما توصلنا اليـــه من استنتاجات وتوصيات استخلصناها من البحث .

المبحث الأول

اثر نظرية المرفق العام على نفاذ القرار الإداري

القاعدة العامة ان القرارات الادارية تعد نافذة من تاريخ صدورها من الجهة الادارية صاحبة القرار، اما بالنسبة للأفراد فهي لا تسري بحقهم الا اذا علموا بها بواسطة احدى وسائل العلم الثابتة قانونا [١]،اي لأجل تنفيذ القرارات الادارية وتحقيق اهدافها التي صدرت من اجلها ، لابد وان تكون نافذة في حق الادارة اولا. وان تكون سارية في حق الافراد المخاطبين ثانياً . وان القاعدة المألوفة ان القرار يتضمن دائما تاريخ صدوره وان اغفال تضمين القرار تاريخ صدوره لا يعد عيبا يبطل القرار لكنه يثير شكا لدى القاضي الاداري بشأن سلامته . فاذا اثبت ان التاريخ الذي يتضمنه القرار ينطبق مع تاريخ صدوره ، فان المرجع في سلامة القرار هو التاريخ الحقيقي لصدوره اي ان تاريخ نفاذ القرار الاداري مرتبط كقاعدة عامة بتاريخ صدوره[٢].

وللمرفق العام اثرا واضحا في نفاذ القرار الاداري من حيث سريان القرار الاداري من حيث الزمان ، حيث يسود مبدأ عدم رجعية القرار الاداري على الماضي اضافة الى اثر المرفق العام على سريان القرار الاداري بحق الافراد . وكل ذلك حفاظا على حقوقهم كأفراد في ممارسة حق الطعن بالإلغاء والتعويض. وعلى هذا الاساس سوف نقسم المبحث الى فرعين حيث يتناول المطلب الأول سريان القرار الاداري من حيث الزمان اما المطلب الثاني فانه يتناول سريان القرار الاداري بحق الافراد .

المطلب الاول

سريان القرار الاداري من حيث الزمان

لا يكون القرار الاداري نافذا في حق الادارة الا من تاريخ صدوره . فبمجرد صدور القرار الاداري من الجهة الادارية المختصة فانه يكون نافذا في حق الادارة ، ووفقا للقاعدة العامة فان القرار الاداري يترتب اثره فور صدوره ولا يسري بأثر رجعي[٣]، ويرى الباحث ان اساس القاعدة العامة المذكورة هو أثر واضح للمرفق العام على سريان القرار الاداري من

حيث عدم رجعيته ومن حيث فورية ترتب أثره فلأجل ضمان حسن سير المرفق العام باستمرار واطراد نجد ان هنالك استثناءات وردت على مبدأ عدم الرجعية فضلا عن ارجاء ترتيب اثار القرار الاداري لتاريخ لاحق لصدور القرار الاداري لأجل تحقيق المصلحة العامة وضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد وهذا ما سوف نتناوله بالتفصيل .

اولا: عدم رجعية القرارات الادارية : ويقصد بعدم رجعية القرار الإداري عدم جواز تطبيقه على الوقائع والأعمال القانونية التي قد تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانه أو بعبارة اخرى ان القرار الإداري يسري بأثر حال يبدأ من تاريخ نفاذه دون ان ينعطف اثره على الماضي [٤]

ان الحكمة عن تقرير هذا المبدأ هي أولاً في احترام الحقوق المكتسبة ، وثانياً ضمان استقرار المعاملات ، وثالثاً احترام قواعد الاختصاص بحيث لا يعتدي موظف على اختصاص موظف آخر كان يشغل نفس الوظيفة في تاريخ سابق على تعيينه [٥].

ويعد مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية من المبادئ المسلم بها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري ان القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية عامة ام قرارات فردية لا يجوز تضمينها اثر رجعياً ، إذ قرر مجلس الدولة الفرنسي في العديد من احكامه على ان القرارات الادارية سواء كانت تنظيمية او فردية لا يجوز المساس بها الا بقانون ينص على الأثر الرجعي [٦] .

اما القضاء المصري فقد اصدرت محكمة القضاء الإداري عدة قرارات تؤكد فيها على عدم رجعية القرار الاداري والتي من ابرزها قرار محكمة القضاء الاداري والذي ينص على (لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح الا على ما يقع من تاريخ صدورها ، ولا يترتب عليها اثر فيما وقع قبلها)[٧]. وبالتالي يمكننا القول بأنه اذا كانت قاعدة عدم الرجعية تمنع اعادة النظر في المراكز القانونية السابقة او الاثار السابقة للمراكز القانونية القائمة[٨] ولكن هناك اعتبارات وحالات يجوز فيها ارجاء أثار القرار الإداري الى الماضي استثناء من قاعدة عدم رجعية القرار الإداري فقد اورد المشرع والقضاء عدة استثناءات على هذه القاعدة وهذه الاستثناءات تعد ايضا مظهراً من مظاهر تأثير نظرية المرفق العام على نفاذ القرار الاداري، فهناك حالات يجيز المشرع فيها ان يكون للقرار أثر رجعي بنص صريح أو ضمني عندما

يصدر القرار تنفيذاً لقانون أو نظام اجاز رجعية أثار القرار ، بالإضافة الى ان القرار الإداري يكون له أثر رجعي اذا صدر تنفيذا لحكم قضائي لإلغاء قرار الإداري . وسوف نتنـــاول ذلـــك بالبحث في الفقرات الاتية :.

أ- **اباحة الرجعية بنص تـــشريعي:** حيث تعد هذه الحالة اقدم الحالات واكثرها تطبيقا في العمل الاداري، وبمقتضاها يجوز للمشرع ان يخول الادارة ، بنص صريح في قانون ، ان تضمن قرارات معينة اثارا رجعية ، حيث يخول المشرع الإدارة الحق في إصدار قرارات إداريـــة ذات أثر رجعي لتحقيق غايات تمس الصالح العام من شأنها ان تُعنى بحـــسن ســـير نـــشاط المرفق العام بانتظام واطراد، حتى وان مس هذا الأثر الرجعي الحقوق المكتسبة للأفراد فلا يشكل ذلك مساساً بمبدأ المساواة امام المرفق العام ، فما دام هـــذا المـــساس يكـــون لأجـــل المصلحة العامة فإنه يكون يكون مشروعاً موافقاً لمصلحة الجمهور وهذا مـــا حـــدث فـــي فرنسا عندما اجاز المشرع الفرنسي لجهة الادارة اصدار قرارات رجعية بـــسحب الجنـــسية الفرنسية من الاجانب من رعايا الدول المحاربة ضد فرنسا ، وقد حدد المشرع بدء ســـريان تلك القرارات منذ بداية الحرب العالمية الثانية [٩].

ب- **الرجعية في تنفيذ حكم الالغاء** : يترتب على صدور حكم من القضاء الإداري بإلغاء قـــرار إداري غير مشروع أعتبار هذا القرار معدوما من يوم صدوره لا من يوم الحكـــم بالغـــاءه بحيث يصبح كأن لم يكن ومن ثم تلتزم الادارة بتصحيح الاوضاع الخاطئة التي ترتبت على القرار الملغي ، واعادة الحال الى ما كان عليه قبل صدور القرار ، وهو ما يقتضي اعـــادة النظر في الاثار التي تولدت عن القرار الملغي وفي القرارات التي يمكـــن ان تكـــون قـــد صدرت استنادا اليه ، وتحتاج الادارة في سبيل ذلك الى اصدار قرارات ادارية تسري باثر رجعي ، اي من تاريخ صدور القرار المحكوم بإلغاءه[١٠] فالادارة ملزمة بالقيام بكـــل مـــا يقتضيه تنفيذ الحكم القضائي الصادر بالالغاء ومن ذلك اعادة النظر في جميع الاثار التـــي ترتبت في الماضي والتي تستند الى القرار الملغي . وللإدارة فـــي هـــذا الـــسبيل اصـــدار قرارات ذات اثر رجعي ، لان هذه الرجعية تعد ضرورية لتنفيذ الحكم الـــصادر بالإلغـــاء وبالتالي فهي ضرورية لتحقيق مصلحة المرفق العام وضمان سيره بانتظام واطراد [١١].

ج- **القرارات التي تتضمن بالضرورة اثرا رجعيا** : هنالك طائفة من القرارات تتضمن لظروف تحيط بها اثارا رجعية ومنها :

١- **الرجعية بسبب طبيعة الاختصاص** : اذ قد يخول المشرع السلطة المختصة احيانا اصدار قرارات ادارية خلال فترة زمنية معينة دون ان يلزمها بإصدار تلك القرارات قبل بداية الفترة المحددة ، فان قيام جهة الادارة بإصدارها في تاريخ لاحق خلال الفترة او بعد انتهائها ، لا يجعلها باطلة ، بل تسري من بداية الفترة او بعد انتهائها فتكون بالضرورة ذات اثر رجعي تسري من تأريخ سابق لصدور القرار والغاية من هذه الرجعية هي لتحقيق المصلحة العامة التي يكون احد ضمانات تحقيقها للمجتمع ، هو اداء المرفق العام الذي يمتاز بمساواة المنتفعين به حيث يسري القرار الإداري بحكم اختصاص الإدارة بأثر سبقاً لتأريخ صدوره ، يكون لأجل ضمان انتفاع المستفيدين من القرار على قدم المساواة ، في الحالات السابقة لصدور القرار والقرارات اللاحقة له . كتحديد اجور عمال الحصاد في موسم الحصاد لقصب السكر، حيث تصدر الادارة المختصة قرارها في هذا الشأن خلال الموسم ، ولا يسري قرارها المذكور من يوم صدوره ، بل من اول الموسم حتى نهايته [١٢].

٢- **الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة** : ان المرافق العامة بما تضطلع به من القيام بتقديم الخدمات الهامة للأفراد والتي لا يستطيعون الاستغناء عنها ولو لوقت معلوم لا يسمح بوضع العراقيل في طريق سيرها بانتظام واطراد لإشباع الحاجات الضرورية للأفراد والمتجددة والمستمرة باستمرار الحياة [١٣].. ولاشك ان قاعدة عدم الرجعية اذا تعارضت مع مقتضيات سير المرفق العام ، فهي تشكل احدى العراقيل التي تهدد استمرار هذه المرافق في اداء مهامها على الوجه المطلوب. [١٤] وامام اهمية هذه المرافق تقرر مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، دون ان تحتاج الى سند دستوري او قانوني يقره . وعلى هذا الاساس فان قاعدة عدم الرجعية اذا تعارضت مع هذا المبدأ فان اقرار رجعية القرارات المتعلقة به ليست في حاجة الى سند دستوري او قانوني ولهذا قرر القضاء الاداري الفرنسي على استبعاد تطبيق قاعدة عدم الرجعية بالنسبة للقرارات التي تتراخى الادارة في اصدارها مما يتسبب ان هي نفذت باثر مباشر ومن وقت اصدارها ، في احداث البلبلة والاضطراب داخل هذه المرافق مما ينعكس بالسلب على سيرها بانتظام واطراد.[١٥]

٣- **رجعية القرارات المؤكدة و المفسرة**: والرجعية في هذه الحالة هي رجعية ظاهرية وغير حقيقية فالقرار المؤكد يفترض وجود قرار سابق له ، وان المركز القانوني للفرد قد تغير بالفعل بالقرار الاول وذلك سواء تعلق الامر بقرار منشئ لحقوق لا تقبل المساس او قرار منشئ لحقوق مؤقته، فالقرار المؤكد بمثابة قرار صامت او ساكن – فهو انما يكشف عن حقيقة مركز قانوني سبق ان تحددت وتكاملت مقوماته(١٦) فهو لا يحدث بذاته اثرا قانونيا . وكل مهمته مجرد ترديد الاحكام التي وردت بقرار سابق ، لمجرد اظهار نية الادارة في التمسك بالقرار الاول، او لتنبيه الافراد الى واجباتهم التي نص عليها في القرار الاول وبهذا المعنى لا يضيف القرار المؤكد شيئا الى الوضع القانوني الذي تخلف عن القرار الاول . ومن ثم فان القرار المؤكد او المفسر– لأنه يشير الى آثار تحققت في الماضي- ينطوي على رجعية ظاهرية (١٧).

اما القرارات المفسرة فهي ايضا لا تخلق بذاتها جديدا وانما يقتصر دورها على ازالة الغموض والابهام الذي يحوم حول القرارات الاولى (١٨)، دون ان تضيف اليها احكاما جديدة ، او يقتضي من تلك الاحكام حيث لا يعدو القرار التفسيري ان يكون متمما للقرار المفسر وليس معدلا له . ويسري القرار التفسيري بأثر رجعي يرتد لتاريخ صدور القرار محل التفسير شريطة الا ينطوي ذلك القرار على تعديل لأحكام ، والا اعتبر ذلك التعديل قرارا اداريا جديدا يسري بأثر فوري (١٩) .

٤- **رجعية القرار الاداري الساحب** : تملك الادارة سلطة سحب قراراتها الادارية كليا او جزئيا خاصة اذا كانت هذه القرارات غير مشروعة ، ويتم السحب بقرار من الجهة الادارية التي اصدرت القرار المطلوب سحبه ، أو من السلطة الرئاسية لها ويطلق على القرار الصادر بالسحب اصطلاح القرار الساحب ، ويترتب على السحب ازالة الآثار التي احدثها القرار المسحوب بأثر رجعي ، اي من تاريخ صدوره وعلى ذلك يشكل القرار الساحب استثناء من مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية (٢٠) . فالقاعدة في سحب القرار الاداري، انه لا يجوز سحب القرار الاداري او الغاؤه الا انه اجيز استثناء من تلك القاعدة سحب القرار الاداري المشروع والذي لا ينشئ حقا او مركزا او اوضاعا قانونية بالنسبة للغير ، ذلك ان سحب هذا القرار او الغاؤه لا يتضمن مساسا بالحقوق المكتسبة للغير ، فسحب القرار الاداري اداة قانونية تمكن الجهة الادارية من اعادة النظر في القرار الذي اصدرته بالنسبة

للماضي والمستقبل بأثر رجعي، بمعنى رجوع الجهة الادارية في قرار اصدرته بالمخالفة للقانون ، ويكون السحب هنا بأثر رجعي [٢١]ومن ذلك يتضح لنا ان الادارة تتمتع دائما بالسلطة التقديرية ، وهذه السلطة تمنحها الحق في تقدير ملائمة القرار الإداري مع شروط صحة القرار الإداري ولذلك فلها الحق في سحب القرار الإداري استناداً الى مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتطوير فكل عمل للإدارة اما يرتبط بالضبط الإداري او يرتبط بالمرفق العام فما دام القرار مرتبطاً بالمرفق العام للإدارة سحبه أو إلغاءه بما يتوافق مع مصلحة المرفق العام ومتطلبات وجوده وديمومته.

ثانيا: ارجاء آثار القرار الاداري: لا يوجد أي عائق قانوني يمنع الإدارة بصفة عامة من تأخير نفاذ القرار الإداري وارجاء ترتيبه لآثاره الى فترة لاحقة على صدوره . فلها تأجيل نفاذه في مواجهة المعنيين به ، وتضيفه الى تاريخ لاحق على صدوره يضاف الى المستقبل كالقرارات المرتبطة باعتمادات مالية ، فهذه القرارات تعد نافذة من تاريخ صدورها بيد ان تنفيذها قد يتأخر لحين وجود الاعتماد المالي. وقد ايد القضاء الفرنسي هذا الاتجاه في بعض احكامه المتعلقة باللوائح المؤجل آثارها ، وقيد الإدارة عموما بضرورة وجود باعث مشروع لإرجاء آثار القرار في كل الاحوال ، خصوصا اذا كانت فترة الارجاء تمتد الى تاريخ بعيد [٢٢] حيث يمكن ارجاء آثار القرارات الفردية الى تاريخ لاحق، اذا اقتضت ذلك ضرورة عمل المرفق العام ومستلزمات سيره بانتظام وكان للقرار صلة بالصالح العام . وقد أكد القضاء الإداري الفرنسي والمصري مشروعية مثل هذا التصرف من جانب الادارة[٢٣]

فقد يعلق تطبيق القرار الاداري على عمل مكمل ، وقد يعلق اثر القرار الاداري تطبيقا لحكم أو اكثر من احكامه .

أ- **تعليق نفاذ القرار على عمل مكمل له** : حيث يظهر ذلك في فرضين رئيسيين فقد تكتمل جميع عناصر القرار الاداري اللازمة لنفاذه ، ولكن تنفيذه يتطلب مصادقة على القرار من جهة ادارية اخرى ويظهر ذلك في قرارات الهيئات الادارية المركزية التي تخضع لمصادقة الادارة قبل تنفيذها ، وبعد صدور قرار المصادقة فانه يرجع القرار بآثاره الى تاريخ صدور القرار المصادق عليه[٢٤] .

اضافة الى ان تطبيق القرار الاداري قد يتطلب اصدار قرار آخر لتوضيح احكام القرار الاول وتسهيل تنفيذه ، وعلى هذا الاساس يمكن للإدارة ارجاء تنفيذ القرار الاول لحين اصدار القرار الثاني (٢٥).

ب- **تعليق آثار القرار الاداري تطبيقا لحكم فيه** : ففي هذه الحالة قد يرد نصاً صريحاً في القرار الاداري يلزم بعدم تنفيذ القرار الا بعد تاريخ معين ، أو بعد تحقق شرط معين ، ومن خلال ما ورد يتوضح لنا انه لا يوجد مانع يحول بين الادارة وبين امكانية ارجاء آثار قراراتها الادارية الى المستقبل ، ففي هذه الحالة تكون الادارة مقيدة بقيد عدم امكانيتها الى تنفيذ القرار الا بعد حلول الاجل او تحقق الشرط المحدد لتنفيذه (٢٦).وللفقه في مسألة ارجاء آثار القرار الاداري رأيين مختلفين فالرأي الاول يرى في ارجاء آثار القرار الاداري الفردي اعتداء على اختصاص الموظف المختص عند نفاذ القرار حيث يعد القرار الاداري معيباً بعيب الاختصاص الزماني.(٢٧)

اما الرأي الاخر ، فإنه يؤكد ان القضاء الاداري لم يقرر مبدأ يقضي بعدم جوازية اقتران القرار بالأجل ، اضافة الى عدم وجود نص تشريعي يمنح الادارة الى ارجاء آثار قراراتها لتاريخ لاحق، ما دامت اسباب الارجاء قائمة (٢٨). وبالتالي يتبين لنا انه يجوز للإدارة ارجاء آثار القرار الاداري للمستقبل اذا استدعت المصلحة العامة ذلك متمثلة بمصلحة المرفق العام ومقتضيات سيره بانتظام واطراد، وهنا يتبين لنا ان ارجاء آثار القرار الاداري قد تأثر بالمرفق العام وبمقتضيات سيره بانتظام واطراد.

المطلب الثاني: سريان القرار الاداري بحق الافراد :

بما ان القرار الاداري مصدر لحقوق الافراد ، وما دام له تأثيرا قويا من شأنه ان يغير في المركز القانوني للموجه اليه القرار الاداري حيث لا يجوز الاحتجاج به في مواجهة الافراد ان لم يصل الى علمهم .

ومن ثم فان نفاذ القرار الاداري في حق الافراد الموجه اليهم القرار يكون ابتداءً من تاريخ علمهم به ، حتى يستطيع الافراد المعنيين بالقرار ان ينظموا شؤونهم وفقا لمقتضيات القرار الجديد ، فلا يمكن الاحتجاج بالقرار الجديد الا بعد وصوله لعلم الافراد بإحدى وسائل العلم المقررة في القانون وهذه الوسائل تتمثل بما يلي:

اولا: **نشر القرار الاداري**: يعرف النشر على انه اتباع الادارة الشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار [٢٩] . كما عرفته محكمة التنازع الفرنسية بأنه (مجموعة من الافعال بمقتضاها تصل الاحكام الجديدة الى علم الكافة) [٣٠] واذا رأت الجهة الادارية ان يكون النشر مقصورا على ملخص القرار ، فيجب ان يكون الملخص وافيا يغني عن نشر القرار بكامله ، وان يكون خاليا من العبارات المجملة والغامضة ، بحيث يتسنى لصاحب الشأن تحديد موقفه من القرار بدقة، والنشر بهذه المثابة هو انسب وسيلة لإشهار واعلام ذوي الشأن بمضمون القرارات الادارية التنظيمية التي تحتوي على قواعد عامة ومجردة ، وتخاطب افرادا يتعذر حصرهم ، لكن هذه القاعدة ليست مضطردة ، ففي بعض الاحيان يتطلب مجلس الدولة الفرنسي نشر بعض القرارات الفردية وخصوصا المتعلقة بالموظفين ، كقرارات التعيين والترقية ، من اجل التأكد من وصول هذه القرارات الى علم ذوي الشأن[٣١] والقاعدة انه اذا نص القانون على وسيلة معينة للنشر فيجب ان تتبع تلك الطريقة ، كان ينص القانون على لصق القرار في امكنة معينة في المدينة او قراءته في الميادين العامة ، او نشره في جريدة رسمية ، او نشره في مصلحة خاصة ...الخ . وفي هذه الحالات لا تسري المدة الا من تاريخ القيام بهذه الشكلية[٣٢] ، فاذا حدد المشرع وسيلة النشر في الجريدة الرسمية للعلم بالقرار ، فلا يغني عن هذه الطريقة نشر القرار في جريدة يومية او اسبوعية ، ولو كانت واسعة الانتشار ولو كان النشر فيها اكثر تحقيقا لهدف العلم بالقرار من نشره في الجريدة الرسمية ، ويعد نشر القرار في الجريدة الرسمية قرينة غير قابلة لأثبات العكس على علم المخاطبين به وبأحكامه ومن تاريخ هذا النشر يرتب القرار الاداري لآثاره[٣٣] .

وكل ما ورد هو في حالة نص القانون على وسيلة النشر ، اما اذا لم يحدد القانون طريقة معينة للنشر ، فيعتبر النشر في الجريدة الرسمية كافيا لعلم الكافة بالقرار ولا يقبل من احد الاعتذار بالجهل به بعد ذلك [٣٤].

اما بالنسبة لسريان القرار على من كانوا خارج البلاد عند نشره من أجانب او وطنيين مقيمين في الخارج . حيث قيل ان القانون بمجرد نشره بالطريقة العادية يصير نافذا في الخارج ، ويعد معلوما بذلك عند كل الاشخاص الذين لهم مصلحة فيه ، اما المحاكم الفرنسية فترى انه اذا اريد تطبيق القانون الفرنسي على شخص لم ينشر القانون

في البلد المقيم فيه ، فان مسألة العلم بالقانون تقدر باعتبار الظروف وذلك لان النصوص الخاصة بوجوب العلم بالقانون بعد نشره ومضي المدة المقررة تدل على انه خاص بالبلاد التي نشر فيها . ويؤيد بعض الفقهاء رأي المحاكم الفرنسية مؤكدين على وجوبية العمل بمقتضاه وحجتهم ان النصوص المصرية الخاصة بالنشر والعلم بالقانون تسير على ذات النهج [٣٥].

ثانيا: التبليغ الشخصي : ويقصد به تبليغ الافراد بالقرار عن طريق الادارة ، والقاعدة هنا ان الادارة ليست ملزمة باتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد او الافراد بالقرار[٣٦] . فليس للإعلان شكل خاص ، فكل ما من شأنه ان يحمل القرار بمحتوياته الى علم الموجه اليه يعد اعلانا صحيحا ، الا اذا نص القانون على طريقة يجب اتباعها بذاتها ، ومن البديهي ان الاعلان يكون موضوعه هو القرارات الفردية ، تلك القرارات التي توجه الى فردا او افرادا محددين بذواتهم مهما كان عددهم كبيرا . لذلك يلزم ان يوجه اليهم الاعلان شخصيا [٣٧].

على ان عدم خضوع الاعلان لشكليات معينة يجب ان لا يحرمه من مقومات كل اعلان ، فيتعين ان يظهر فيه اسم الجهة الصادر منها سواء كانت الدولة او احد الاشخاص العامة الاخرى ، وان يصدر القرار من الموظف المختص ، وان يوجه الى ذوي المصلحة شخصيا اذا كانوا كاملي الاهلية ، والى من ينوب عنهم اذا كانوا ناقصي الاهلية[٣٨].وقد يكون هذا الاعلان بالتبليغ او الاخطار عن طريق البريد بخطاب رسمي ومسجل بعلم الوصول موجه من الادارة الى صاحب الشأن ، وهي الطريقة التي تتم في الغالب او الاعلان على يد محضر ، او عن طريق اي موظف عام اخر، او بتسلم القرار الى صاحب الشأن وتوقيعه بما يفيد استلامه الاصل ، سواء على صورة من القرار ، او في سجل خاص ، ولا مانع من ان يتخذ الاعلان شكل برقية تلغرافية ، او مكالمة هاتفية او رسالة هاتفية ، او على البريد الالكتروني ما دام ذلك ممكنا [٣٩]،ويقع عبء اثبات تمام الاعلان على الجهة الادارية التي تكون قد اوفت بهذا الالتزام القانوني متى قدمت الدليل المثبت لتوجيه الاعلان للمعني بالإعلان حيث يعد ذلك بمثابة قرينة علم المعني بالإعلان مالم ينفيها المعني عن طريق اثباته ان الجهة الادارية لم توجه الاعلان اليه ، او انها وجهته اليه الا ان الاعلان لم يصل اليه[٤٠] . وينتج الاعلان اثره القانوني من تاريخ

وصوله الى صاحب الشأن لا من تاريخ ارساله اليه ، ولايعطل تحقيق الاعلان لأثره القانوني رفض اصحاب الشأن استلامه والتوقيع بذلك وفقا لما قرره مجلس الدولة الفرنسي [٤١]. وأيا كانت وسيلة او طريقة الاعلان فيجب ان يكون كتابة حتى يسهل اثبات وقوعه وبالتالي حساب ميعاد الطعن في القرار اذا تم ذلك من ذوي الشأن [٤٢].

ثالثا: العلم اليقيني : يعرف بالعلم اليقيني ابلاغ الافراد بمضمون القرار الاداري ومحتوياته وعلمهم به علما حقيقيا يقينيا نافيا للجهالة ، وبطريقة مؤكدة بعيدة عن الادارة[٤٣] ويقصد به ان يصل القرار الى علم الافراد بطريقة مؤكدة عن غير طريق الادارة[٤٤] . بحيث يكون هذا العلم شاملا لجميع عناصر القرار الاداري [٤٥]. فإلى جانب النشر والاعلان اللذان يعدان ابرز وسائل اشهار القرار الاداري التي تم تنظيمها في فرنسا ومصر، نلاحظ ان القضاء الاداري قد اضاف لهما وسيلة اخرى الا وهي علم المعنى بالقرار الاداري علما حقيقا يقينيا يتنافى مع الجهالة ، إذ لابد ان يعلم صاحب الشأن بمضمون القرار الاداري ومحتوياته علما قاطعا يغني عن الاعلان والنشر، اما عبء الاثبات فانه يقع على الادارة حيث يمكن اثبات العلم اليقيني بالقرار بجميع طرق الاثبات[٤٦] وقد استقر القضاء الاداري على انه في حالة اثبات صاحب الشأن علمه بالقرار علما يقينيا حقيقيا بصورة اخرى خلاف النشر والاعلان حيث يعتد بهذا العلم ويمكن ان ينتج اثره في احتساب مواعيد الطعن بالإلغاء [٤٧].

ومن خلال البحث في نفاذ القرار الاداري تبين ان هنالك اثرا واضحا لنظرية المرفق العام على نفاذ القرار الاداري ، ففي رجعية القرارات الادارية نلاحظ ان القاعدة العامة هي عدم رجعية القرارات الادارية ، ولكن القرار يمكن ان يسري بأثر رجعي في حالات معينة اذا اقتضت مصلحة نشاط المرفق العام ذلك ، كذلك الامر في حالة ارجاء آثار القرار الاداري الى وقت لاحق لصدوره ، فيجوز ارجاء آثار القرار الاداري الى وقت لاحق لصدوره اذا اقتضت مصلحة المرفق العام ذلك ، ومن خلال ذلك يتضح لنا ان لنظرية المرفق العام ولمبادئها الثلاث الاثر البارز على نفاذ القرار الاداري.

المبحث الثاني

اثر نظرية المرفق العام في طريقة تنفيذ القرار الاداري

عندما تباشر الادارة من اصدار القرار الاداري فان غايتها من اصداره هو احداث الاثـر القانوني بعد ان ينفذ القرار وعملية تنفيذ القرار الاداري تختلف عن نفاذه ، كون النفاذ يعـد عملية قانونية تتم بالإشهار والاصدار ، اما التنفيذ فهو عملية مادية ، تتبع عمليـة النفـاذ ، والاصل في تنفيذ القرار الاداري يتم طوعا من جانب الادارة والافراد ، فان امتنع الافراد عن تنفيذه جاز للإدارة اللجوء لأسلوب التنفيذ المباشر ، اما الافراد فلهم حق اللجـوء الـى القضاء عند امتناع الادارة من تنفيذ القرار الاداري طالبين منه اجبار الادارة علـى تنفيـذ القرار الاداري وعلى هذا الاساس سوف نقسم مبحثنا الى فرعين حيث يتنـاول المطلـب الاول التنفيذ المباشر اما المطلب الثاني فانه يتناول التنفيذ القضائي .

المطلب الاول

التنفيذ المباشر

يعرف التنفيذ المباشر بأنه حق الإدارة في ان تنفذ اوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية ، واذا رفضوا تنفيذها اختيارياً ، دون حاجة الى اذن سابق من القضاء لإصدار حكم منه بالتنفيـذ [٤٨]، وللأفراد المنفذة تجاههم هذا النوع من القرارات اللجوء الى القضاء للطعن فيها ويعـد حق التنفيذ المباشر احد الامتيازات الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة حصرا فـي مواجهـة الافراد ، اما الأفراد فهم لا يتمتعون بمثل هذا الامتياز تجاه الادارة ولا حتى فيمـا بيـنهم كأفراد ، حيث لا سبيل امامهم الا مراجعة القضاء المخـتص لاستحـصال قـرار الحكـم القضائي بعد اثبات دعواهم بكافة وسائل الاثبات المتاحة، اما بعد اصدار الحكم القـضائي فلا يمكن لهم تنفيذ هذا القرار الا عن طريق اللجوء الى السلطة التنفيذية كونها تمثل الباحة الملائمة لتنفيذ الاحكام القضائية الصادرة لصالحهم[٤٩] وبما ان حق التنفيذ المباشر هو حالة استثنائية لذلك فالإدارة لا تستطيع اللجوء له الا في حالات محددة على سبيل الحصر وهذا

ما اكدته المحكمة الادارية العليا في مصر قائلة (ان حق جهة الادارة في التنفيذ المباشر ليس حقا اصليا ، وانما هو حق استثنائي مقرر بنص صريح في القوانين واللوائح في حالات محددة على سبيل الحصر ، فالقرار الصادر بتحميل احد العاملين بقيمة العجز في عهدته هو تنفيذ مباشر)[٥٠].ويعد هذا الامتياز من اهم واخطر امتيازات الادارة واصوبها هدفا كونه احد وسائلها الفعالة التي تستعملها للحفاظ على النظام العام بعناصره المعروفة ، او لاستتباب النظام العام واعادته الى حالته المستقرة اذا كان غير مستقرا حيث تستطيع الادارة بموجب هذا الحق ان تحصل على مالها من حقوق عند الافراد في حالة امتناعهم من تنفيذ قراراتها طوعا، دون ان تضطر الى اللجوء للقضاء لاستحصال الحكم القضائي ومن ثم تنفيذه . ولا غرابة من استحقاق الادارة لمثل هذا الامتياز الذي يغنيها من اللجوء للقضاء ، كون اجراءات التقاضي قد تستغرق فترة من الوقت الذي تحتاج فيه الادارة الى السرعة في تنفيذ قراراتها من اجل المصلحة العامة ، لذلك منح القانون للإدارة الحق في التنفيذ المباشر في احوالاً معينة تحقيقا للصالح العام[٥١] وتماشياً مع مقتضيات سير المرفق العام التي يكون هدفها الرئيسي اداء نشاط المرفق العام بانتظام واطراد ، حيث تلجأ الإدارة الى التنفيذ المباشر دون القضاء خشية على سير المرفق العام من التوقف والتلكؤ كون هذا المرفق يصب نشاطه في مصلحة الجمهور وبالتالي فإن اصيب المرفق العام بالتوقف تضررت مصلحة الجمهور وتلكأت المصلحة العامة لذا يعد امتياز التنفيذ المباشر من ابرز مظاهر تأثير نظرية المرفق العام في مجال تنفيذ القرار الاداري. وللتنفيذ المباشر حالات حددها الفقه والقضاء . سوف نتناولها بالبحث في الفقرات الاتية:

اولا: اذا وجد نص صريح في القانون أو اللوائح يبيح لجهة الإدارة التنفيذ المباشر وهذا الحق يكون بوسع الادارة استعمال اسلوب التنفيذ المباشر لقراراتها ، اذا منحت هذا الحق بموجب نص قانوني صريح يخولها ذلك لأجل تحقيق الهدف الذي يروم المشرع اليه ، كما هو الشأن بالنسبة لقانون الحجز الاداري الذي يخول الادارة حق استيفاء حقوقها المتولدة عن قرارات ادارية جبرا [٥٢] حيث يجوز وفقا للقانون في الحالات الاستثنائية ان يكون سند الحجز الاداري بموجب قرار اداري صادر من الوزير ، او من ينوب عنه او من يمثل الشخص المعنوي العام[٥٣] وفي العراق فقد صدرت عدة قوانين تبيح للإدارة

حق التنفيذ المباشر منها قانون الخدمة المدنية [٥٤] وكذلك القانون المدني [٥٥] وكذلك قانون التضمين[٥٦] ، وقانون التنفيذ [٥٧]. وان دل ذلك انما يدل على حرص المشرع العراقي على توسيع نطاق احقية الادارة في التنفيذ المباشر الذي يبتغي من ورائه تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على مصلحة سير المرفق العام .

ثانيا: اذا امتنع الافراد عن تنفيذ قانون او لائحة لم ينص فيهما على جزاءات من يخالفهما: فقد اجاز القضاء للإدارة حق اللجوء الى التنفيذ المباشر في مثل هذه الحالة لكفالة احترام الدستور والنصوص القانونية ، وللحفاظ على استمرارية تنفيذ القانون والحيلولة دون تعطيل تنفيذه ، كون الادارة هي المكلفة بالذات بتنفيذ القوانين ، وابرز الامثلة على ذلك في فرنسا هو حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية اغلاق مؤسسة تابعة للراهبات [٥٨]

اما في مصر فلم يؤيد فقهاء مصر الاتجاه المتقدم الذي سلكه القانون الفرنسي ،حيث قصر حالات التنفيذ المباشر على حالتين هما : الاجازة التشريعية وحالة الضرورة [٥٩]. اما في العراق فانه ذات الوضع في مصر حيث قصر حالات التنفيذ المباشر على حالتين وجود نص قانوني و، حالة الضرورة إذ تكون هنالك نصوص عقابيه واردة في بعض القوانين التي تعاقب مخالفي الاوامر الصادرة بموجبها وهي لوحدها كافيه لإرغام الافراد على تنفيذ القرارات[٦٠] ، اما في حالة عدم وجود نص خاص بالعقوبة فان هنالك نصا في قانون العقوبات العراقي ينص (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة اشهر او بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من خالف الاوامر الصادرة من موظف او مكلف بخدمة عامة أو من مجالس البلدية ....)[٦١] .

ثالثا: حالة الضرورة : لحالة الضرورة عدة تعريفات لغوية[٦٢] ، وشرعية [٦٣]، وقانونية حيث تعرف بأنها (تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال الذي يتعذر تداركه بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة ان تلجأ الى الوسائل القانونية الأستثنائية لدفع هذا الخطر لمواجهه الأزمات) وتعد هذه النظرية من النظريات الهامة في مجال القانون العام ويحق القول بأنها اساس نظرية الظروف الأستثنائية اضافة الى انها تمثل الجانب الأستثنائي لمبدأ المشروعية[٦٤] . وفي مجال القانون الاداري انشأ

مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية ، وطبقها في بداية الحرب العالمية الاولى ، وكذلك اثناء الحرب العالمية الثانية . كما نص عليها المشرع الفرنسي في دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ في المادة (١٦) التي تنص على (حق السلطة التنفيذية في اصدار لوائح الضرورة لمواجهة الظرف الطارئ الذي يهدد مؤسسات الجمهورية الفرنسية واستقلال الامة او استقلال اراضيها او تنفيذ تعهداتها الدولية بخطر جسيم وعاجل يترتب عليه توقف السير المنتظم للسلطات الدستورية)[٦٥]

اضافة الى نص المادة الاولى من قانون الطوارئ الفرنسي لسنة ١٩٥٥ المعدل التي اشارت الى ان حالة الطوارئ هي (تلك الحالة التي تتعرض لها الاراضي الفرنسية في أي جزء منها او الى خطر عاجل تنتج عنه تعرض النظام العام لاعتداءات جسيمة أو متى وجدت وقائع لها بحكم طبيعتها وخطورتها صفة الكوارث العامة)[٦٦]

وفي مصر فقد اخذ المشرع الدستوري في المادة (١٥٤) منه على (يعلن رئيس الجمهورية ، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون ، ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس النواب خلال الايام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه ....)[٦٧]

وفي العراق فقد صدر امر الدفاع عن السلامة الوطنية وبموجبه تم تخويل رئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع اعلان حالة الطوارئ في اي مكان في العراق وقد خوله هذا الأمر مجموعة من السلطات الأستثنائية المؤقتة لممارستها في حدود منطقة اعلان حالة الطوارئ [٦٨] اما وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد أكدت فق تاسعا / ج من المادة ٦١ من هذا الدستور على ان يختص مجلس النواب بـ(الموافقة على اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءا على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء)[٦٩]اما فقرة (ج) من ذات المادة فقد نصت على (يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء اعلان الحرب وحالة الطوارئ)

ومن الجدير بالذكر ان اغلب الدساتير العراقية التي سبقت دستور عام ٢٠٠٥ قد ذكرت حالة الطوارئ وفرض الاحكام العرفية ولم تغفلها [٧٠].

ومن خلال ما ورد في الدستور العراقي يتبين لنا ان اعلان حالة الطوارئ في العــراق هو امر بيد مجلس النواب العراقي دون غيره ، اما ما ورد في امر السلامة الوطنيــة الــذي أكد على ان اعلان حالة الطوارئ بيد رئيس الوزراء فقد شكل تعارض بــين مــا ورد فــي الدستور العراقي وبين ما ورد في امر السلامة الوطنية ، وقد اعلنت حالة الطــوارئ فــي العراق عام ٢٠٠٤ بسبب الظروف الأمنية الخطيرة والتداعيات العصيبة التــي مــا برحــت تعصف بالعراق في تلك المرحلة، واستمر العمل بحالة الطوارئ حتى نفاذ دستور ٢٠٠٥ ، وان حالة الطوارئ هذه تبيح للسلطة التنفيذية التمتع بسلطات استثنائية واسعة لا تملكهــا فــي الظروف العادية ويكون من شأنها فرض قيود على ممارسة الحقوق والحريات العامة للأفراد [٧١] ، وكذلك اصدار بعض الاجراءات كالأعمال المادية والقرارات الادارية – التي تعد غيــر مشروعة في الاوقات العادية ، حيث يعدها القضاء مشروعة وصحيحة في الظــروف غيــر العادية او الاستثنائية ، لأنها تكون ضرورية لحماية النظام العام او استمرار ســير المرفــق العام ويترتب على ذلك تمتع الادارة بعدد من الاختصاصات والسلطات المتزايدة ، لكي تتخــذ جميع الاجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف [٧٢]، وبالتالي تملــك الإدارة اللجــوء الــى اسلوب التنفيذ المباشر في حالات الضرورة اذا ما قدرت ان في ذلك استتباب النظام العــام واستمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد ، إذ يصبح التنفيذ المباشر عندئذ وسيلة رئيــسية للحفاظ على استمرارية نشاط المرفق العام بإنتظام واطراد. وهذا ما اكده مفــوض الحكومــة (روميو) في قضية (Socicte- immobiliere-sain-just)الصادر من محكمة المنازعات في ٢ كانون الاول ١٩٠٢ اذ يقول ان جوهر واجب الادارة ان تتصرف حالا ، وان تستخدم القوة العامة دون مده او اجراءات عندما تتطلب ذلك ضرورة المحافظة على المصلحة العامة ويضيف (عندما يحترق البيت لن يذهب احد الى القاضي ليطلب منه الاذن لإيصال رجــال الاطفاء لإخماد الحريق) [٧٣] كما اكدت المحكمة الادارية العليا في حكمها الذي جاء فيه انه (للحكومة في حالة الضرورة سلطة اتخاذ الأجراءات التي يتطلبها الموقف ولو خــالف فــي ذلك القانون في مدلوله اللفظي مادامت تبغى الصالح العام .....) [٧٤]

المطلب الثاني

التنفيذ عن طريق القضاء

اذا لم يتم تنفيذ القرار الاداري اختيارا ولم تستطيع الادارة اللجوء الى التنفيذ المباشر لعدم توافر شروطه او حالاته فلا يكون امام الادارة سوى اللجوء الى القضاء لتنفيذ القرار الاداري من خلال اللجوء لإحدى الدعويين اما المدنية واما الجزائية .

اولا: الدعوى الجزائية : وهي الدعوى المعترف بها في اغلب الانظمة القانونية ابرزها فرنسا ومصر[٧٥] والعراق بنص القانون ، وهي وسيلة لإجبار الافراد على احترام القرارات الإدارية، ففي فرنسا فقد نصت المادة (٤٥٩) من قانون العقوبات الفرنسي على عقوبة الغرامة من ٣٠الى ١٠٠ فرانك فرنسي واجازت العقوبة بالحبس لمدة ثلاثة ايام لكل من خالف المراسيم والقرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الادارية) [٧٦].

وفي مصر تستطيع الادارة تنفيذ القرار الاداري من خلال مطالبتها للنيابة العامة بتحريك الدعوى الجزائية ، تجاه كل من يمانع تنفيذ قراراتها او لوائحها حيث يطبق بحقه نص المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات المصري اذ تنص على (من خالف احكام اللوائح العامة او المحلية الصادرة من جهات الادارة العامة او المحلية يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح بشرط الا تزيد على خمسين جنيها ، فاذا كانت العقوبة المقررة في اللائحة زائدة عن هذه الحدود ، وجب حتما انزالها اليها ، فاذا كانت اللائحة لا تنص على عقوبة ما يجازي من يخالف احكامها بدفع غرامة لا تزيد على خمسة وعشرين جنيها) [٧٧].

اما في العراق فلم يغفل المشرع العراقي مسألة وضع النصوص العقابية لضمان تنفيذ القرارات الادارية ومن ذلك نص المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي التي جاء فيها (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة اشهر او بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من يخالف الاوامر الصادرة من موظف او مكلف بخدمة عامة او من مجلس البلدية او هيئة رسمية او شبه رسمية ضمن سلطتها القانونية او لم يمتثل لأوامر اية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات وذلك دون الاخلال بأية عقوبة اشد ينص عليها) [٧٨] وهذه المادة تشمل كل من يمتنع عن تنفيذ القرار الاداري ، كما انه يكون حائلا بين الادارة وبين حقها في التنفيذ المباشر ، ولكن هنالك بعض القوانين الخاصة التي قد

تحدد عقوبة اشد من العقوبة اعلاه ، وهذا فعلا ما ورد في نص المادة ٩٩ من قانون الصحة العامة حيث جاء فيها (كل من يخالف احكام هذا القانون اوالانظمة او التعليمات او البيانات الصادر بموجبه يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد على ثلاثة الاف دينار او بالحبس مدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد على سنتين او بكلتا العقوبتين وعند ارتكابه عملا يخالف احكام هذا القانون مرة اخرى تكون العقوبة الحبس وتلغى اجازته الصحية نهائيا)[٧٩].وكذلك ما ورد في نص المادة ٣٤ / اولا من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي حيث نص على (يعاقب المخالف لأحكام هذا القانون والانظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه بالحبس لمدة لا تقل عن ثلاثة اشهر او بغرامة لا تقل عن مليون دينار ولا تزيد على عشرين مليون دينار او بكلتا العقوبتين) [٨٠].

ثانيا : الدعوى المدنية : رغم ان الادارة تملك وسيلة التنفيذ المباشر لقراراتها وتملك حق اللجوء للقضاء الجنائي لإيقاع العقاب على من يمتنع عن تنفيذ تلك القرارات طوعا في حالة عجزها عن تنفيذها تنفيذا مباشرا ، الا ان ذلك لا يحول بينها وبين اللجوء للقضاء المدني طلبا لتنفيذ قراراتها اذا رأت ان تلك الوسيلة انجع في تنفيذ القرار الاداري تجاه الممتنع المخاطب به عن تنفيذه طواعية [٨١]. وقد اختلفت الانظمة القانونية في مدى اخذها بالدعوى المدنية لتنفيذ القرار الاداري ، ففي فرنسا ، استقر القضاء الفرنسي وايده بذلك الفقه على عدم جواز سلوك الادارة للطريق المدني بقصد الحصول على احكام بالزام الافراد باحترام القرارات الادارية ، فان كان ثمة جزاء ما ، فالدعوى الجزائية هي الطريق

القضائي الوحيد المتعين سلوكه ، فاذا لم توجد العقوبة الجزائية فان الطريق المدني يغلق في وجه الادارة [٨٢] ومع ذلك فان هنالك بعض الحالات التي ترد على سبيل الاستثناء ويجوز للإدارة فيها اللجوء الى المحاكم العادية بدعوى مدنية ، من هذه الحالات وجود نص قانوني يلزم الادارة بالدعوى المدنية ، او عدم امكانية لجوئها الى التنفيذ المباشر ، او الطلب من القضاء العادي رفع تجاوز الافراد على الاموال العامة ، واخيرا اللجوء الى الدعوى المدنية لتنفيذ الجزاءات التعاقدية على المتعاقد مع الادارة [٨٣]

اما في مصر ، فان الادارة تستطيع دائما ان تلجأ الى المحاكم العادية للحصول على احكام مدنية تلزم بها الافراد على احترام القرارات الصادرة عنها وهذا ما اقره القضاء الاداري المصري [٨٤] ولقد ذهبت المحكمة الادارية العليا الى تأكيد هذا الامر بقضائها الذي ذهبت

فيه الى انه (من المقرر ان التنفيذ المباشر رخصة للإدارة ، ومن ثم فان الادارة تترخص في اجراءه بحسب مقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام فيصح لها بدلا من اجراء هذا التنفيذ المباشر ان تركن الى القضاء وتملك طريق حجز ما للمدين لدى الغير بحسب قواعد قانون المرافعات ، ولا شذوذ في ذلك ولا خروج على مقتضيات القانون والمصلحة العامة ، ذلك ان التنفيذ المباشر ليس الاصل في معاملة الادارة للأفراد وانما الاصل ان تلجأ الادارة – شأنها شأن الافراد – الى القضاء لاستيفاء حقوقها) [٨٥]،وفقا لهذا الحكم يكون بوسع الادارة وهي بصدد تنفيذ قراراتها ذات الطبيعة المالية ان تتبع اسلوب حجز ما للمدين لدى الغير استنادا الى قانون المرافعات المصري والذي يشترط لصحة هذا الاجراء ان يكون الدين محقق الوجود حال الاداء. ولا يجوز للإدارة التحلل من شروط واجراءات حجز ما للمدين لدى الغير على اساس انها كان يمكنها سلوك سبيل التنفيذ المباشر ، اما في العراق فحتى بعد ان انشئ القضاء الاداري ، فلم يمتنع القضاء العادي من النظر في طلب الادارة اصدار حكم بتنفيذ قرار من قراراتها وقد ذهبت محكمة التمييز في العراق في قضائها الى ان (الدعوى المدنية يمكن ان تكون وسيلة الادارة لتنفيذ بعض قراراتها والزام الافراد باحترامها) [٨٦]، اضافة الى قانون المقالع رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٢ الذي لم يمنع ايضا وزارة المالية من اقامة دعواها المنظمة على الوجه الذي اقرته محكمة بداءة الاعظمية حيث ان القانون الوارد ذكره قد منح الاحقية في استيفاء اجر المثل عن الاراضي الاميرية المتجاوز عليها ، والزام المتجاوزين بالتعويض عن تجاوزهم ، لا يمنع الادارة من حق الحصول على هذا الحق عم طريق اللجوء للقضاء) [٨٧].

ومن خلال البحث في آلية تنفيذ القرار الاداري يتضح لنا ان هنالك اثرا واضحاً لنظرية المرفق العام على آلية تنفيذ القرار الاداري حيث منحت الادارة رخصة ممارسة التنفيذ المباشر دون غيرها من بقية الاشخاص (افراد ، واشخاص معنوية اخرى) حرصا على مصلحة المرفق العام وحفاظا على ديمومة نشاطه بانتظام واطراد ، كون هذا النشاط له اهمية كبيرة في اشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة كما ان لها حق اللجوء الى اساليب قسرية اخرى لحمل الافراد على تنفيذ القرار الاداري وهذه الاساليب هي الدعوى الجزائية والدعوى المدنية ، فالدعوى الجزائية بموجبها يتحمل الممتنع عن تنفيذ القرار الاداري ترتيب العقوبة الجزائية بحقه لامتناعه عن تنفيذ القرار الاداري، اما

بموجب الدعوى المدنية فان الممتنع عن تنفيذ القرار الاداري يتحمل التعويض المـــدني ، وكل ذلك حفاظا على مصلحة المرفق العام وديمومة نشاطه بانتظام واطراد.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من دراستنا لنفاذ القرار الإداري وعلاقته بنظرية المرفق العام توصلنا الى عده نتائج وتوصيات وذلك على النحو الآتي :

الاستنتاجات

اولاً: لنظرية المرفق العام اثراً واضحاً على سريان القرار الإداري من حيث الزمان على الحالات الماضية , كما يمكن ارجاء آثار نفاذه الى المستقبل بعد صدوره , وهاتين الحالتين كانتا نتاجاً لأثر نظرية المرفق العام على نفاذ القرار الإداري .

ثانياً : ان حالات التنفيذ المباشر في فرنسا هي ثلاث اولها اذا وجد نص قانوني يبيح التنفيذ المباشر , وحالة الضرورة , وحالة امتناع الأفراد عن تنفيذ قانون أو لائحة , اما في مصر والعراق فأنها تقتصر على حالتين وهما حالة وجود النص القانوني الذي يبيح التنفيذ المباشر , وحالة الضرورة .

ثالثاً : لقد اقر مبدأ عدم رجعية القرارات الأدارية لأستقرار الأوضاع القانونية , وحماية مراكز الأفراد وحقوقهم وهو من أخطر المبادئ التي تلتزم بها الإدارة , وقد وجد اساسه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري .

رابعاً : لا ينفذ القرار الإداري بحق الأفراد الا بعد علمهم بأحد الوسائل المقررة قانوناً وهي الإعلان , النشر وهذه الوسائل اوجدها المشرع القانوني, اما حالة العلم اليقيني فقد اوجدها القضاء .

خامساً : تستطيع الإدارة تماشياً مع مقتضيات سير المرفق العام ان تصدر قراراً ادارياً وترجئ اثر نفاذه الى وقت لاحق في المستقبل ولحالات محدده هما اما ان يرجئ اثر القرار الإداري على عمل مكمل , او ان يرجئ اثر نفاذه لتطبيق حكم فيه .

سادسا: تشكل حالة الطوارئ أهمية خطيرة على سير المرفق العام ، حيث حددت المادة ٦١ فقرة تاسعا / أ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مجلس النواب الجهة الوحيدة المختصة بإعلان حالة الطوارئ بموافقة اغلبية الثلثين من اعضاءه ، وبما ان استحصال هذه الموافقة أمر في غاية الصعوبة كونه يتطلب موافقة أغلبية ثلثي اعضاء

مجلس النواب وبالتالي فانه يؤثر سلباً على سير المرفق العام الذي تهدف الإدارة الى انقاذه والحفاظ على ديمومية سيره وازالة كل خطر يعترض مسيرته بانتظام واضطراد.

سابعا: هنالك تعارض واضح بين نص المادة (١) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية وبين نص المادة ٦١ تاسعا /أ من الدستور العراقي بشأن الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ فبموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية يتولى رئيس مجلس الوزراء اعلان حالة الطوارئ، اما بموجب الدستور العراقي يتولى مجلس النواب اعلان حالة الطوارئ وهذا تعارض واضح بين النصين .

التوصيات :

اولاً: نوصي المشرع العراقي اصدار قانون طوارئ ينظم حالة الطوارئ من حيث تحديد الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ بوضوح ودون لبس .

ثانيا: ونقترح تغيير نص المادة ٦١ /تاسعا / أ من الدستور العراقي التي تشترط موافقة اغلبية ثلثي مجلس النواب عند اعلان حالة الطوارئ ، واستبدال موافقة مجلس النواب على حالة الطوارئ بالاغلبية البسيطة ، كي يستطيع رئيس مجلس الوزراء اعلان حالة الطوارئ بسرعة لمواجهة الخطر الجسيم الحال الغير متوقع بشكل سريع وفعال .

ثالثا : نوصي المشرع العراقي بالنص على التبليغ الالكتروني كطريقة من طرق التبليغ الرسمية لتسهيل عملية التبليغ وبالتالي تسهيل نفاذ القرار الإداري بحق الافراد خدمة للمرفق العام.

رابعا: نوصي المشرع العراقي الاخذ بنظر الاعتبار عند اصداره بعض القوانين الحديثة ، بمنح الادارة صلاحية التنفيذ المباشر عند مخالفة القانون المعني من قبل المكلفين بتنفيذه .

الهوامش

(١) د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٨٢، ص٥٢٩.

(٢) المصدر نفسه ، ص٥٣٠.

(٣) د. عبد الحميد حسني درويش، نهاية القرارات الادارية عن غير طرق القضاء، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٩،ص٣١.

(٤) د. محمود حلمي ، سريان القرار الاداري من حيث الزمان ، اطروحة دكتوراه ، حقوق القاهرة ، ١٩٦٢، ص١٠٢

(٥) د. محمد فؤاد مهنا ، القانون الاداري المصري والمقارن ، ج١، مطبعة نصر ، القاهرة ، ١٩٥٨، ص٦٣٠.

(٦) المستشار حمدي ياسين عكاشه، موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، ج٢، مطبعة المعارف ، الاسكندرية، ٢٠١٠ ، ص١٣٥٤-١٣٥٦.وكذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٥ ديسمبر ١٩٥٠ ، نقلا عن د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري العربي والمصري، (دراسة مقارنة) ،ط٤، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩١، ص٧٩٧.

(٧) قرار محكمة القضاء الإداري في الجلسة ١٩٤٨/٣/١٠ نقلا عن المستشار حمدي ياسين عكاشه ، المصدر السابق ، ص١٣٥٥.، وكذلك انظر الى قرار المحكمة الادارية العليا المرقم ٧٨٧ الصادر في ١٩٩١/٤/٢٠ ، الموسوعة الادارية الحديثة ، ١٩٨٧-١٩٩٣ ، قاعدة رقم ٣١٥ ، ص٩٣٥.

(٨) د. نفيس مدانات ، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، اسبابه ، ومبرراته ، وحددوه ، بحث منشور في مجلة كلية صدام للحقوق ، العدد١٠ المجلد ٦ ، تشرين الثاني ٢٠٠٢ ، ص٥٤.

(٩) لقد اكد القضاء الاداري في فرنسا ان المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون الا بقانون ينص على اثر رجعي للقرارات الادارية ، انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٨ يوليو سنة ١٩٤٩ في قضية Societe anonyne les carbuiant francais pout نقلا عن د. سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة) الكتاب الثالث ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٧٩، ص١٦٥. كذلك حكم المحكمة الادارية العليا في مصر الصادر في ٩ ابريل ١٩٦٠ نقلا عن شريف يوسف خاطر ، القرار الاداري ، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٠٦.

(١٠) د. محمد صلاح عبد البديع السيد ، الوسيط في القانون الاداري، ج٢، دار النهضة العربية، القاهرة ، ص٤٩٨

(١١) د. رمضان محمد بطيخ ، نفاذ وتنفيذ القرارات الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٥، ص١٧٨.

(١٢) حكم مجلس الدولة الصادر في ١١ يونيه سنة ١٩٥١ في قضية syndicate general نقلا عن د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، ط٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص.٥٨٩

(١٣) د. محمد ماهر ابو العينين ، ضوابط مشروعية القرارات الادارية وفقا للمنهج القضائي، دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ت ، ص٤٨٨-٤٨٩.

(١٤) د. علاء عبد المتعال ، مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص١١٣.

(١٥) انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في قضية (Epoux lesuour) الصادر في ١٨ مارس ١٩٤٩ ، كذلك حكمه الصادر في قضية (communed) الصادر في ٢٤ فبراير ١٩٥٠ نقلا عن د. سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، الكتاب الثالث ، مصدر سابق ، ص١٦٨.

(١٦) د.محمد ماهر ابو العينين ، ضوابط مشروعية القرار الاداري وفقا للمنهج القضائي، مصدر سابق، ص٤٦٩.

(١٧) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، مصدر سابق، ص٥٩١.

(١٨) د. رمضان محمد البطيخ ، نفاذ وتنفيذ القرارات الادارية ، مصدر سابق، ص١٧٩

(١٩) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٦٨/١١/١٦ في القضية رقم ١٩٥ لسنة ١٣ ق ، نقلا عن د. محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا سنة ، ص٢٥٧.

(٢٠) د. محمود ابو السعود حبيب ، القانون الاداري امتيازات وسلطات الادارة ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة، ١٩٩١، ص٦٣

(٢١) الطعن رقم ١٣٤ لسنة ٣٤ قضائية – جلسة ١٩٩١/٣/٣١ نقلا عن المحامي ابراهيم المنجي، الغاء القرارات الادارية ،ط١، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤، ص٧٢.

(٢٢) د. داود عبد الرزاق الباز، نفاذ القرار الاداري المرتبط بالاعتماد المالي ،ط١، مجلس النشر العلمي ، الكويت ، ٢٠٠٧، ص١٦١.

(٢٣) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٦ نوفمبر ١٩٢٠ الذي اجاز فيه ارجاء آثار بعض القرارات الفردية واعتبارها صحيحة ومشروعة، اذا كان ذلك لازما وضروريا لحسن سير المرفق العام ، كما استقر على ذات المبدأ قضاء مجلس الدولة المصري (انه يجوز لجهة الادارة أن تؤجل آثار قراراتها شريطة ان يكون رائدها المصلحة العامة) . في القرار المرقم ٢٠٧٤ بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٩. نقلا عن د. رمضان محمد بطيخ ، نفاذ وتنفيذ القرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص١٨٠.

(٢٤) د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد ، ٢٠٠٩، ص٣٨٤.

(٢٥) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري،الكتاب الثالث ، مصدر سابق، ص١٧٤-١٧٥.

(٢٦) د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، مصدر سابق ، ص٢٠٤.

(٢٧) د. محمود حلمي، القرار الاداري ، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة ، ١٩٧٠،ص٢٤٩-٢٥٠.

(٢٨) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية براكوس الصادر في ١٩٢١/٤/٢٢ نقلا عن د. خالد سماره الزغبي ، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) ، المركز العربي للخدمات الطلابية، القاهرة ، بلا سنة ، ص٢١٦

(٢٩) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص٦٢٢.

(٣٠) د. محمود حلمي، القرار الاداري ،مصدر سابق ، ص٢٣٥.

(٣١) د. رجب حسن عبد الكريم ، القوة التنفيذية للقرار الاداري (نطاقها - زوالها) في ضوء احكام مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢، ص٦١-٦٢.

(٣٢) د. حامد الشريف، الطعن في القرارات الادارية في المباني امام محاكم مجلس الدولة، المكتبة العالمية ، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٤٩١.

(٣٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٧، ص٢٥٤

(٣٤) د. محمود حلمي ، القرار الاداري ، مصدر سابق ، ص٢٤٠

(٣٥) د. محمود حلمي ، القرار الاداري ، مصدر سابق ، ص٢٣٨.

(٣٦) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق، ص٦٢٣.

(٣٧) د. رمضان محمد بطيخ ، نفاذ وتنفيذ القرارات الادارية، مصدر سابق ، ص١٧٦.

(٣٨) حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٦٢/١٢/٨ نقلا عن د. حامد شريف ، مصدر سابق ، ص٤٩١.

(٣٩) د. رجب حسن عبد الكريم ، مصدر سابق ، ص٦٥.

(٤٠) طعن المحكمة الادارية العليا رقم ٨٠٨ لسنة ٣٨ق جلسة ١٩٩٣/١٢/٢٦ ، نقلا عن د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، القرارات الادارية في فقه وقضاء مجلس الدولة المصري، مصدر سابق، ص٢٥٨.

(٤١) د. عصمت عبد الله الشيخ ، مبادئ ونظريات القانون الاداري، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣، ص٧٩

(٤٢) د. محمد صلاح عبد البديع ، الوسيط في القانون الاداري، مصدر سابق ، ص٤٩٣.

(٤٣) د. رجب حسن عبد الكريم ، مصدر سابق، ص٦٩.

(٤٤) د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص٦٢٣.

(٤٥) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرارات الادارية ، مصدر سابق، ص٢٥٩.

(٤٦) حكم المحكمة الادارية العليا في ١٦ فبراير ١٩٧٤، نقلا عن د. شريف يوسف خاطر، القــرار الاداري، مصدر سابق، ص٩٩، وكذلك انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٤ ديسمبر ١٩١٦ الذي اخذ بنظرية العلم اليقيني في نطاق ضيق وعلى سبيل الاستثناء في حالات معينة ، نقلا عن د. رمضان محمد البطيخ ، مصدر سابق ، ص٢٣٩.

(٤٧) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٨ يناير ١٩٥٦ ، نقلا عن د. محمد صلاح عبد البديع ، مصدر سابق ، ص٤٩٣.

(٤٨) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص٦٣٦.

(٤٩) د. احمد حافظ نجم ، القانون الأداري دراسة قانونية لتنظيم نشاط الأدارة ، الجزء الثاني، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٨٠، ص٣٠٣.

(٥٠) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٣ مايو سنة ١٩٢٠، المصدر نفسه ، ص٣٠٤ .وكذلك انظر ، حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن ٧٣٠ الصادر في ٢٦ /١٩٩٦/٣ نقلا عن محمد انــور حمـــادة ، القرارات الادارية ورقابة القضاء ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية، بلا سنة ، ص٥٩.

(٥١) د. حسام مرسي، سلطات الادارة في مجال الضبط الاداري (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الاسلامي) ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١١ ، ص٤١٤-٤١٥.

(٥٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، الاسس العامة للقرارات الاداريـــة ، المكتــب الجــامعي الحــديث، الاسكندرية ،٢٠١٢، ص٢٠٤.

(٥٣) د. نجيب احمد عبد الله ثابت ، الحجز الاداري، المكتبة الجامعية الحديثة، صنعاء، ٢٠٠٦، ص٤٧.

(٥٤) حيث نصت م/ ٦١على :(لوزير المالية ان يضمن الموظف او المستخدم الاضرار التي تكبدتها الخزينة بإهماله او مخالفته للقوانين والانظمة والتعليمات المرعية وللموظف او المستخدم حق الاعتراض على قرار وزير المالية لدى المحاكم المدنية خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغه اذا كان داخل العراق وستين يوما اذا كان خارجه)، قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

(٥٥) حيث تضمنت م/ ١٣٧(ان تستوفى المبالغ المستحقة للخزينة ، من ضرائب ورسوم ونحوها مـــن ثمـــن الاموال المثقلة بحق الامتياز هذا في اي يد كانت) القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

(٥٦) المادة (١) من قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ التي تنص على (يتحمل الموظف او المكلف بخدمة عامة او الشركة العامة او الخاصة او المقاول مسؤولية التعويض عن الأضرار التي تكبدها المال العام بسبب اهماله او تقصيره او مخالفته للقوانين والانظمة والتعليمات) ، وكذلك انظر نص المادة (٤) من ذات القانون .

(٥٧) فقره اولا من المادة (٢٨) من قانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ التي تنص على (لموظف التنفيذ ان يراجع اقرب مركز للشرطة لدفع الممانعة او المقاومة التي يصادفها في اداء واجباته ولاستعمال القوة عند الاقتضاء لإكمال المعاملات التنفيذية) ، وكذلك انظر نص الفقرة ثانيا وثالثا من ذات المادة ، وكذلك نص المادة (٢٩) .

(٥٨) حيث بادرت الحكومة الفرنسية وتطبيقا للمادة ١٣ من قانون اول يوليو سنة ١٩٠١ بإصـــدار مرســـوما يقضي بإغلاق مؤسسة تابعة لمجموعة من الراهبات كون انشائها لم يكن بناءاً على رخصة صادرة مـــن الادارة ، وفعلا اخليت المؤسسة ووضعت الأختام على نوافذها ، فلما رفع الامر الى محكمة التنـــازع ، قررت هذه المحكمة ان هذا الامر سليما لاشائبة فيه لان المادة ١٣ من قانون أول يوليو سنة ١٩٠١ لـــم تشر الى طريق آخر لتنفيذ احكام في هذا الصدد ، نقلا عن د. خالد سماره الزغبـــي، مـــصدر ســـابق، ص٢١٩.

(٥٩) فتوى مجلس الدولة المصري رقم ١٠٣٢ في ٤ يونيه سنة ١٩٥٥ حيث تقول (ان التنفيذ المباشر موفقا لما التقى عليه الفقه والقضاء- لا يكون الا في حالتين اولاهما ان يوجد نص صريح في قانون او لائحـــة يبيح لجهة الادارة مباشرة هذا الحق ، وثانيهما قيام حالة الضرورة المشروطة بشروط خاصة اهمها وجود خطر جسيم يهدد النظام العام والصحة العامة والسكينة العامة والامن العام ويطلب مـــن الادارة ســـرعة التدخل لتلافيه او توافر مصلحة عامة لا تتحمل الابطاء ويترتب على عدم التعجيل بتحقيقها وقوع ضرر جسيم) نقلا عن د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، الكتاب الثـــاني، جامعـــة بغـــداد ، ١٩٨٠ ، ص٤٣٤.

[٦٠] د. عصام البرزنجي واخرون ، مبادئ القانون الاداري، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٩٢، ص٤٦١.

[٦١] المادة ٢٤٠ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

[٦٢] الضرورة لغة: هي الحاجة ، حيث يقال (اضطر) الى شيء : أي لجأ اليه، الشيخ الامام ابو بكر الرازي، مختار الصحاح ، مكتبة لبنان ، ناشرون ، باب الضاء، ص١٥٩.

[٦٣] الضرورة شرعا: (الحالة التي وجدت لدفع الهلاك الذي سيقع فيه المتضرر) نقلا عن الشيخ قاسم الطائي، توعية دستورية ، دار الحكمة ، النجف الاشرف ، ٢٠٠٥، ص١٢٧.

[٦٤] د امير حسن جاسم ، نظرية الظروف الأستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الأنسانية ، العدد(٨) المجلد ١٤ ، ايلول ٢٠٠٧ ، ص٢٤٠ .

[٦٥] نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

[٦٦] المادة (١) من قانون الطوارئ الفرنسي لسنة ١٩٥٥ المعدل .

[٦٧] نص المادة ١٥٤ من دستور ٢٠١٤ المصري.

[٦٨] المادة (١) من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .

[٦٩] نص المادة ٦١ / تاسعا /أ من دستور ٢٠٠٥ العراقي .

[٧٠] م/ ٢٦ من دستور ١٩٢٥ ، م/ ١ من دستور ١٩٦٣، م/ ٥٠ من دستور ١٩٦٨، م/٤٣ من دستور ١٩٧٠.

[٧١] د. محمد علي جواد ، القضاء الاداري، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص٤٨.

[٧٢] الاستاذ علي سعد عمران ، القضاء الاداري ، دروس في القضاء الاداري العراقي والمقارن ، ط١، منشورات مكتبة الرياحين ، بابل ، ٢٠٠٨ ، ص٣٠.

[٧٣] د. ماهر علاوي، الوسيط في القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص٣٩٤.وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٥ اكتوبر ١٩٦٥ نقلا عن د. حسام مرسي ، سلطة الادارة في مجال الضبط الاداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١١، ص٣٩٣.

[٧٤] حكم المحكمة الادارية العليا بجلسة ١٩٦٢/٤/١٤في الطعن رقم ٩٥٦ لسنة ٥ ق نقلا عن د. حسام مرسي ، مصدر سابق ، ص٤٢٠.

[٧٥] د. عبد الغني بسيوني ، القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ،٢٠٠٥ ، ص٥١٨ .

[٧٦] الموقع الالكتروني : www.stsrtimes.com

[٧٧] المادة٣٨٠ من قانون العقوبات المصري رقم ٩٥ لسنة ١٩٣٧ المعدل .

[٧٨] نص المادة ٢٤٠ من قانون العقوبات العراقي المرقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ ، مصدر سابق .

[٧٩] نص المادة ٩٩ من قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل.

[٨٠] نص المادة ٣٤ / اولا من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

[٨١] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، القرارات الادارية، مصدر سابق ، ص٢٧٢.

[٨٢] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص٦٥٣

[٨٣] د. ماهر صالح علاوي ، الوسيط في القانون الاداري، مصدر سابق ، ص٣٩٧.

[٨٤] د. عبد الغني بسيوني، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص٥١٨

(٨٥) قرار المحكمة الادارية العليا ، في الجلسة رقم ١٩٦٢/١١/٢٤ ، نقلا عن عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، القرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص٢٧٣.

(٨٦) د. ماهر صالح علاوي، القانون الاداري ، ط٣، مطبعة بيروت ، لبنان ، ٢٠١٠، ص٢٠٥.

(٨٧) القرار المنشور في مجلة القضاء ، عدد١-٤ -١٩٨١ ، نقلا عن د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص٤٠

المصادر

اولا: الكتب

١- ابراهيم المنجي، الغاء القرارات الادارية ،ط١، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤.

٢- امير حسن جاسم , نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصره, بحث منشور , مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية , العدد ٨, مجلد ١٤,ايلول ٢٠٠٦.

٣- ابو بكر الرازي، مختار الصحاح ، مكتبة لبنان ، ناشرون ، باب الضاء.

٤- احمد حافظ نجم ، القانون الأداري (دراسة قانونية لتنظيم نشاط الأدارة)، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.

٥- حامد الشريف، الطعن في القرارات الادارية في المباني امام محاكم مجلس الدولة، المكتبة العالمية ، القاهرة، ٢٠٠٦.

٦- حسام مرسي، سلطات الادارة في مجال الضبط الاداري (دراسة مقارنة في القانن الوضعي والفقه الاسلامي) ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١١ .

٧- حمدي ياسين عكاشه، موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، ج٢، مطبعة المعارف ، الاسكندرية، ٢٠١٠ ، ص١٣٥٤-١٣٥٦.

٨- داود عبد الرزاق الباز، نفاذ القرار الاداري المرتبط بالاعتماد المالي ،ط١، مجلس النشر العلمي ، الكويت ، ٢٠٠٧.

٩- رجب حسن عبد الكريم ، القوة التنفيذية للقرار الاداري (نطاقها- زوالها) في ضوء احكام مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢.

١٠- رمضان محمد بطيخ ، نفاذ وتنفيذ القرارات الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٥.

١١- سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، ط٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.

١٢- سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٨٢.

١٣- سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة) الكتاب الثالث ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٧٩.

١٤- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري العربي والمصري، (دراسة مقارنة) ،ط٤، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩١.
١٥- شاب توما منصور ، القانون الاداري ، الكتاب الثاني، جامعة بغداد ، ١٩٨٠ .
١٦- شريف يوسف خاطر ، القرار الاداري ، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
١٧- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرارات الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، بلا سنة.
١٨- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الاسس العامة للقـرارات الاداريـة ، المكتـب الجـامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ .
١٩- عبد الغني بسيوني، القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية، ٢٠٠٥ .
٢٠- عبد القادر خليل ، نظرية سحب القرارات الادارية – اطروحة دكتوراه ، مقدمة الى كلية حقوق القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٥،.
٢١- عصمت عبد الله الشيخ ، مبادئ ونظريات القـانون الاداري، دار النهـضة العربيـة ، القاهرة ، ٢٠٠٣.
٢٢- علاء عبد المتعال ، مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤.
٢٣- علي سعد عمران ، القضاء الاداري ، دروس في القضاء الاداري العراقي والمقارن ، ط١، منشورات مكتبة الرياحين ، بابل ، ٢٠٠٨ .
٢٤- قاسم الطائي، توعية دستورية ، دار الحكمة ، النجف الاشرف ، ٢٠٠٥،.
٢٥- ماهر صالح علاوي، القانون الاداري ، ط٣، مطبعة بيروت ، لبنان ، ٢٠١٠.
٢٦- ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد ، ٢٠٠٩.
٢٧- محمد صلاح عبد البديع ، الوسيط في القانون الاداري، ج٢، دار النهـضة العربيـة ، القاهرة ، ٢٠٠٤.
٢٨- محمد علي جواد ، القضاء الاداري، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القـاهرة ، ٢٠١٠ .
٢٩- محمد فؤاد مهنا ، القانون الاداري المصري والمقارن ، ج١، مطبعة نصر ، القاهرة ، ١٩٥٨.
٣٠- محمد ماهر ابو العينين ، ضوابط مشروعية القرارات الادارية وفقا للمنهج القـضائي، دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ت .

٣١- محمود ابو السعود حبيب ، القانون الاداري امتيازات وسلطات الادارة ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة، ١٩٩١.
٣٢- محمود حلمي ، سريان القرار الاداري من حيث الزمان ، اطروحة دكتوراه ، حقوق القاهرة ، ١٩٦٢.
٣٣- محمود حلمي، القرار الاداري ، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة ، ١٩٧٠.
٣٤- نجيب احمد عبد الله ثابت ، الحجز الاداري، المكتبة الجامعية الحديثة، صنعاء، ٢٠٠٦.
٣٥- نفيس مدانات ، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، اسبابه ، ومبرراته ، وحدوده ، بحث منشور في مجلة كلية صدام للحقوق ، العدد١٠ المجلد ٦ ، تشرين الثاني ٢٠٠٢ .

ثانيا: قرارات الحكم

١- قرا ر محكمة القضاء الإداري في الجلسة ١٩٤٨/٣/١٠
٢- حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٨ يوليو سنة ١٩٤٩ في قضية Societe anonyne les carbuiant francais pout .
٣- حكم المحكمة الادارية العليا في مصر الصادر في ٩ ابريل ١٩٦٠ .
٤- حكم مجلس الدولة الصادر في ١١ يونيه سنة ١٩٥١ في قضية syndicate general .
٥- حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في قضية (Epoux lesuour) الصادر في ١٨ مارس ١٩٤٩ .
وكذلك حكمه الصادر في قضية (communed) الصادر في ٢٤ فبراير ١٩٥٠
٦- حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٦٨/١١/١٦ في القضية رقم ١٩٥ لسنة ١٣ ق
٧- الطعن رقم ١٣٤ لسنة ٣٤ قضائية – جلسة ١٩٩١/٣/٣١
٨- قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٦ نوفمبر ١٩٢٠ الذي اجاز فيه ارجاء آثار بعض القرارات الفردية واعتبارها صحيحة ومشروعة، اذا كان ذلك لازما وضروريا لحسن سير المرفق العام ، كما استقر على ذات المبدأ قضاء مجلس الدولة المصري (انه يجوز لجهة الادارة أن تؤجل آثار قراراتها شريطة ان يكون رائدها المصلحة العامة) . في القرار المرقم ٢٠٧٤ بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٩
٩- حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية براكوس الصادر في ١٩٢١/٤/٢٢ .

١٠- حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٦٢/١٢/٨ .

١١- طعن المحكمة الادارية العليا رقم ٨٠٨ لسنة ٣٨ق جلسة ١٩٩٣/١٢/٢٦ .

١٢-حكم المحكمة الادارية العليا في ١٦ فبراير ١٩٧٤

١٣-حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٨ يناير ١٩٥٦ .

١٤-حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٣ مايو سنة ١٩٢٠.

١٥- حكم المحكمة الادارية العليا بجلسة ١٩٨٦/١/٢٥ في الطعن رقم ٥٠١ لسنة ٣١ ق

ثالثا: القوانين

١- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

٢- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٣- قانون الطوارئ الفرنسي لسنة ١٩٥٥ المعدل .

٤- دستور ٢٠١٤ المصري.

٥- دستور ٢٠٠٥ العراقي .

٦- قانون السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤.

٧- قانون العقوبات المصري رقم ٩٥ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته .

٨- قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١المعدل .

٩- قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

رابعا: المواقع الالكترونية

١- الموقع الالكتروني : www.stsrtimes.com

Abstract

This study aims to indicate the effect of general utility theory on administration decisions fulfillment, whether that was towards the administration or the individuals.

As for the effect of general utility on forcing the administrational decisions towards the administration, it shows in two important ways which are: terms of administrational decisions with no more further investigation of the past and case of possible cancellation on the effect of decisions which has being made by the administration for later date of their issuance.

As for the theory effect on fulfill the decisions towards the individuals, where decisions can't be made only after their knowledge by an announcement or by being published or by certainty.

The general utility theory has a clear effect on implementing administrative decision and through that theory the administration was able to implement the decisions by itself and in a direct way according to special cases, if there is a direct statement in the law gives permission to the administration to act directly, necessity, or when individuals refrained by acting the law. If the administration does not wish to implement the decision by itself then it will refer to court where they have the authority of claims of criminals or civil to ensure of acting the administrational decision in accordance to judicial decisions.

The impact of the public utility s theory into force and implementation of the administrative decision

Dr. Rafah Kareem Karbal

Nidhal Ismeel Hassan